



TITLE:

人口高齢化と「国民負担率」

AUTHOR(S):

成瀬, 龍夫

CITATION:

成瀬, 龍夫. 人口高齢化と「国民負担率」. 経済論叢 1996, 158(6): 61-78

ISSUE DATE:

1996-12

URL:

<https://doi.org/10.14989/45114>

RIGHT:

經濟論叢

第158卷 第6号

池上 惇教授記念號

献 辞	菊 池 光 造	
相互依存論の構造と特徴	坂 井 昭 夫	1
カントリー・リスクの把握をめぐって	池 永 哲 也	19
インフラストラクチャーと公務労働	重 森 曉	39
人口高齢化と「国民負担率」	成 瀬 龍 夫	61
内発型発展と産業文化	鈴 木 茂	79
経済学における固有価値と コミュニケーション	二 宮 厚 美	104
四日市臨海工業地帯の誕生	岡 田 知 弘	121
環境制御と行財政システム	植 田 和 弘	145

池上 惇 教授 略歴・著作目録

平成8年12月

京都大學經濟學會

人口高齢化と「国民負担率」

成 瀬 龍 夫

は じ め に

厚生省人口問題研究所の推計によれば，わが国の総人口は西暦2010年ごろにピークの1億3000万人に達し，その後は史上はじめて絶対数の減少を迎える。その過程では少子化と高齢化がいっそう進行し，2025年には，0—14歳層人口の割合は14.5%に下がり，65歳以上層人口の割合は25.5%に達すると推計されている。わが国が近い将来において世界有数の人口高齢国になることは疑いない。

しかし，人口高齢化がわが国経済とのかかわりで現実味をもって語られるようになったのは20年ほど前から，具体的には1980年代に入ってからである。世代間の扶養負担関係が将来的にどうなるのか，高齢化によって社会保障の拡充が必要となるが公的負担はどうなるのか，さらには高齢化とその負担の増大は経済活力を阻害するのではないか，といった論点が浮上した。そうした論点を先取りするかのごとく，「国民負担」なる言葉を採用し，「国民負担率の上限50%」論をかかげたのが，1980年代初期の第2次臨時行政調査会の答申であった。以降，「国民負担率の上限50%」は，将来の高齢化社会におけるあるべき公的負担の水準あるいは政府規模に関する黙契の役割を担い，具体的には社会保障制度の見直しや税制改革を呪縛する役割を果たしてきた。

しかし，あらためて振り返ってみると，国民負担率を一定水準以下に抑えるというのはいかなる根拠にもとづくものであったであろうか。そもそも「国民負担」は理論的客観的根拠を有する概念といえるであろうか。もしも，それら

が十分な根拠にもとづくものでないならば、高齢化社会に対するわが国の公共政策は、あるべき姿から大きく逸脱して展開されているおそれがある。

小論は、こうした疑問から論をスタートさせ、「国民負担」の概念は多くの問題点を含んでおり、また「国民負担率」の上限設定にはしかるべき根拠が存在しないことを明らかにしようとするものである。わが国の高齢化社会への対応はまず「国民負担率」の呪縛を払拭する必要がある、というのが小論の結論である。

I 「国民負担率上限」論の登場

(1) 大蔵省が政策的意図で使いだした言葉

「国民負担率」とは、租税負担と社会保障負担の合計額が国民所得に占める割合、あるいは国民所得比率での租税負担率と社会保障負担率の合計のことである。「国民負担」や「国民負担率」という言葉は、少なくとも1970年代前半までの財政学の専門用語にはなかった言葉で、それまであったのは国民所得に対する租税負担の割合を示す租税負担率であった。

まずこの言葉は、社会保障研究所調査部長の高木安雄氏がのべているように、「経済学・財政学など学術的な分析用語ではなく、『増税なき財政再建』と『小さな政府』を目標とする臨時行政調査会の審議の中で生み出され、国民経済における政府の財政規模＝公的な負担が大きすぎると経済の活力が抑制されると言う政策的な意図を持つものであった」¹⁾こと、「財政当局が財政再建と社会保障支出の抑制を目的に使い出した言葉であり、一定の政策的な意図のもとに使われていった」²⁾ことを確認しておきたい。

第2次臨調の「行政改革に関する第3次答申—基本答申—」(1982年7月30

1) 高木安雄「国民負担——その概念生成と今日の課題」『日本経済と社会保障——21世紀への展望——』財団法人社会保険福祉協会、1994年、256ページ。なお、「国民負担率」概念が政府関係文書で登場し定着するに至った過程については、里見賢治「社会保障と『国民負担』——『国民負担の増大抑制』論の誘導性と操作性——」『社会問題研究』(大阪府立大学)、第44巻第1号、1994年12月、も詳しくフォローしている。

2) 同上、261ページ。

日)は次のようにのべていた。

「今後我が国が目指すべき活力ある福祉社会とは、……必ずしもより『小さな政府』を求めるものではないが、西欧型の高福祉、高負担による『大きな政府』への道を歩むものであってはならない。」

「今日のように肥大化した行政をそのままにして、今後増加が予想される行政需要に応じていけば、国民の負担はとめどなく増大していくおそれがあり、行政の在り方を見直して将来の国民の負担を適度なものと定める必要性が大きい。」

「租税負担と社会保障負担とを合わせた全体としての国民の負担率（対国民所得比）は、現状（35%程度）よりは上昇することにならざるをえないが、徹底的な制度改革の推進により現在のヨーロッパ諸国の水準（50%前後）よりはかなり低位にとどめることが必要である。」

すべては第2次臨調から始まったといってよいが、この「国民負担率50%以下」はあたかも「天の声」のごとく、その後、臨時行政改革審議会、新臨時行政改革審議会、第3次臨時行政改革審議会、財政制度審議会、あるいは政府の経済計画などに引き継がれることになる。新行革審の最終答申（1990年4月18日）は、国民負担率について、「社会保障関係経費がかさむ高齢化のピーク時（2020年頃）においても50%を下回ることを目標とする。……これを50%未満にとどめるためには、社会保障制度を始めとした制度・施策の改革はもとより、行財政全般にわたり思い切った改革を進めていく必要がある。この改革努力の下に、高齢化のピーク時にいたる21世紀初頭の時点においては、国民負担率は40%台半ばをめどにその上昇を抑制すべきである」とのべて、行政改革の徹底とりわけ社会保障の抑制を強調した。第3次行革審も、この高齢化ピーク時50%以下、21世紀初頭40%台半ばという目標数値をそのまま踏襲する最終答申（1993年10月27日）を出している。

(2) 「国民負担率」と租税・社会保障負担率

わが国の公式の財政統計資料は、今日ではごく普通に国民負担率に関する表をかかげているが、しかし、国際的にはただちに理解されうるものではない。例えば、OECDの国際比較統計では租税負担と社会保障負担の国内総生産(GDP)比率が用いられているが、それは、わが国のように国民所得比率で租税負担と社会保障負担を合計する「国民負担率」ではない³⁾。まして、海外には、「国民負担率」の上限を定めて公的負担の水準をコントロールするといった政策的発想は存在していない。「国民負担率」というのはきわめて特殊日本的な、しかも政策的次元の概念なのである。

とはいえ、OECDのレベルで社会保障負担が租税負担と並んでそのGDP比率が統計の対象になるということは、それだけ今日の各国の社会保障負担が国民経済的に見て、あるいは政府の財政規模との関連で大きくなっていることの反映であることは間違いない。そこには、ヨーロッパを先頭に福祉国家が発展し、さらにまた人口の高齢化が福祉国家を膨張させる一大要因になっていることも感知することができよう。1970年代後半から、先進国経済が不況に陥るなかで、アメリカ、イギリス、日本を先頭に「大きな政府」を抱える福祉国家への批判が高まった。日本では、第2次臨調が脱ヨーロッパ型福祉国家とそれに代わる日本型福祉社会への転換を唱えたが、わが国の財政当局が第2次臨調の審議で「国民負担」の概念を使い出し、その上限を設定したことは、ヨーロッパの「重税型福祉国家」からの脱却を定量的に先取りしようとしたものであったといえることができる。

しかしながら、「国民負担」の概念は、今後とも国際的な理解を得にくい性質のものだといわなければならない。次節で触れるように、租税負担と社会保障負担はそれぞれ性格が異なるものであって、ひとくくりにはできるようなものではないからである。また、「国民負担率」が一定水準を超えると経済活力を抑制するという点に関しても、国際的合意を形成するような理論的客観的な

3) 高木安雄、前掲、276ページ参照。

根拠が見当たらないのである。

II 「国民負担」概念と「国民負担率」の上限設定をめぐる問題点

(1) 「上限50%」の根拠

まず第1の問題は、国民負担率の上限がなぜ50%でなければならないのか、その根拠が示されないままに今日に至っていることである。第2次臨時行政調査会の論議においても、「上限50%」の根拠となる予測データや実証研究はなかった⁴⁾。

第2次臨調の基本答申の直前の1982年7月、厚生省の社会保障長期展望懇談会の「社会保障の将来展望」が発表されたが、そこでは国民負担率については触れられず、「当面の財政的判断のみが先行して、社会保障の機能を阻害し、将来の国民の生活の安定を損なってはならない」と主張されていたし、社会保障の給付・負担の定量的見通しも保険料ベースのものであった。にもかかわらず、第2次臨調の基本答申では、にわかに国民負担率について具体的な上限の数値が提起されたのである。本来ならば、将来人口予測をもとに社会保障の将来目標とその定量的見通しがなされ、さらにそれをふまえて租税負担率や社会保障負担率の予測がなされるべきであろう。

社会保障に関する定量的な見通しは、1994年の厚生省の高齢社会福祉ビジョン懇談会の「21世紀福祉ビジョン」においてようやく示された。「21世紀福祉ビジョン」は、今後の社会保障の長期的な見通しとして、現行制度に加えて3つのケース（ケースⅠ：年金支給開始年齢の引き上げや医療費の削減と介護・保育サービスの改善の場合。ケースⅡ：年金・医療は現行のままで介護・保育対策を強化する場合。ケースⅢ：年金支給開始年齢の引き上げと医療費削減を行い、介護・保育対策を見送る場合）を提起し、それぞれについての2025年段

4) 第2次臨調では、当時のヨーロッパ福祉国家の国民負担率が、スウェーデンを除いて50%前後で、西ドイツ経済が政府総支出がGNPの50%を超えたところからおかしくなってきたのでそれを上回らない程度にするという、西ドイツを強く念頭においた話がなされた、と伝えられている。（高木安雄、前掲、279ページ参照。）

階での国民負担率を推計している。

これによって、われわれは厚生省の社会保障の将来目標の選択肢とそれぞれの国民負担率に関する見通しを初めて知ることができるが、しかし、これによっても、なぜ国民負担率の上限が50%でなければならないか不明である。そもそも、国民負担率をめぐる議論はすでに触れたように、経済成長や経済活力にかかわって登場した。したがって、国民負担率の上限を設定するからには、方法論的にまずその上限を超えれば日本の経済成長や経済活力にマイナスであることが証明されなければならない。

(2) マクロ経済との因果関係

国民負担率をめぐる議論は、人口高齢化と社会保障支出、国民負担率、マクロ経済という4つの定量的因果関係を明瞭にすべき性格をもっている。とりわけ国民負担率の上限設定との関係では、国民負担率とマクロ経済との因果関係が証明されなければ議論にならない。第2次臨調や行革審は、これらの因果関係の実証を無視し、高齢社会福祉ビジョン懇談会の「21世紀福祉ビジョン」においても国民負担率とマクロ経済の因果関係にまでにはおよんでいない。

この4つの因果関係について統計的実証研究を試みたのは、宮島洋氏である。目下のところ参考に資するのは、氏の研究だけである。氏は、OECD諸国中資料的に整備されている国々について、1987年の高齢者比率、社会保障関連支出比率、国民負担率の関係を検討し、次にOECD23カ国について1979—88年の10年間における国民負担率とマクロ経済指標の関係を調べた。それによれば、人口の高齢者比率と国民負担率の間には正の相関関係が一応認められた。氏は、高齢者比率→社会保障関連支出比率→国民負担率という因果関係が判断として成り立つとし、この限りでは「高齢化が社会保障関連支出の増大を通じて国民負担率の上昇をもたらす」という通説を承認している。しかしながら、国民負担率と経済成長率や粗固定資本形成率、家計貯蓄率、物価上昇率、貿易収支GDP比率、失業率との関係については、明確な関係は検証されなかった。氏は、

「成長率との関係を含め、国民負担率と経済パフォーマンスとのごく弱い負の相関関係には注意しなければならないが、国民負担率の上昇、即、経済の停滞、活力の疎外というステレオタイプの議論・主張は過剰反応との謗りを免れない⁵⁾」と指摘している。宮島氏はまた、国民負担率とマクロ経済の関係については実証的根拠が薄弱であるばかりか、国民負担率と家計の貯蓄行動、労働供給の関係、モラル・ハザード論などの理論的根拠についても疑問点を提示している⁶⁾。

第2次臨調以来の人口高齢化→国民負担率上昇→経済活力低下という支配的な図式は、宮島氏が検証しているように、前半の人口高齢化→国民負担率上昇という関係は国際的な経験にあてはまる事実である。人口高齢化を背景に、年金や医療、介護サービスなどの社会保障制度が整備・拡充されていけば、当該国の国民負担率が上昇するのは必然であるといえよう。しかし、後半の国民負担率上昇→経済活力低下という図式は実証的に不確かである。

(3) 租税と社会保険料の違い

「国民負担」の概念的問題の1つとして、租税と社会保険料は性質が異なることがあげられる。性質が異なれば、両者を一体として論じることには問題が生まれる。租税は、納税者にとって特定の反対給付のない負担である。それに対して、社会保険料は拠出者にとって個別具体的な反対給付が保障された負担である。社会保険方式が「受益と負担の関係が明白」とか「権利性が明白」といわれるのは、こうした個別具体的な反対給付の保障が存在するからである。負担する側にとってみれば、個別具体的な反対給付を受ける権利が保障される負担か、あるいはそうでない負担か、はきわめて重要な問題であるといってい

ただし、これに関して、次のような異論がある。野口悠紀雄氏は、年金制度

5) 宮島洋『高齢化時代の社会経済学』岩波書店、1992年、39ページ。

6) 同上、40-43ページ参照。

が積立て方式で運営されておらず、実質的には所得移転を意味する賦課方式になってしまっているとして、「税と社会保険料の間に徴収方法の違いを除いて本質的な差はなく、したがって両者を一体として論じなければならない……行革審や福祉ビジョン懇談会は、社会保険料は受益との関係が明瞭な負担であるとしているが、この認識は誤っている。移転の財源である以上、勤労所得に対する直接税と捉えるべきだ」⁷⁾とのべている。また、受給は保険料を支払った当然の権利ではなく、将来負担をする世代の承認を得る必要がある制限的なものである、としている。

わが国の公的年金制度が、積立て方式と賦課方式をミックスした「修正積立て方式」と呼ばれる実体になっていることについては、氏の指摘する通りである。しかし、世代間の所得移転がなされるようになっていくという理由だけでは、社会保険の本質を変えるものとはいえない。公的年金保険制度のこうした状況は国際的に見て異例ではなく、むしろ保険原理が理想通りに機能しない社会保険にありがちな現象なのである。もし、社会保険を私保険と同じように保険原理が完全に働くものと想定しているならば、それは社会保険についての基本的な理解不足であろう。公的年金制度が積立て方式と賦課方式をミックスし世代間移転で財源がまかなわれても、やはり、受給は保険料を支払った権利であることには変わりはない。給付の内容や水準が保険加入時と異なって良くなったり悪くなったり変動するのも、社会保険ではある程度避けられない現象であり、それもやはり民間保険と異なる社会保険の性質から生じる問題である。

7) 野口悠紀雄「税体系」貝塚啓明・金本良嗣編『日本の財政システム』東京大学出版会、1994年、53-54ページ。U. K. ヒックスは、社会保険料うちの従業員保険料については、強制的性格をもっているため租税に分類すべきであるとし、「勤労所得に対する人頭税」であるとしている（巽博一・肥後和夫訳『新版財政学』東洋経済新報社、1962年、235ページ）。強制的性格にのみ注目すればそうであろうが、保険料は個別具体的な反対給付を伴うという性格に注目すれば、租税との性格の相違も無視しえない。しかも雇用主の負担する保険料は間接資金としての性格をもっており、租税として分類するだけではすまないと思われる。

(4) 公的負担と私的負担

「国民負担」といいながら、国民の負担のうち考慮されているのは公的負担のみであり、私的負担がまったく考慮外であることも、問題点としてあげなければならないであろう。社会保障がカバーする国民生活の分野は、公的負担が多ければ私的負担は少なく、逆に公的負担が少なければ私的負担が多くなるという関係がある。なぜならば、社会保障は個人や家庭が私的に負担していたものを社会的公的負担に代替させてきたものであるからである。

公的負担の水準が低く、私的負担にゆだねられているために、トータルな国民の負担がより高価になっている例として、全国民対象の公的医療保障制度をもたないアメリカがあげられるであろう。アメリカの1992年の国民医療費の名目GDP比は14.0%と、同年の日本の6.9%、OECD平均の8.4%よりもはるかに高くなっている。総医療費のうち、公的支出でまかなわれている部分は45.7%（日本71.2%、イギリス84.4%、旧西ドイツ71.5%、フランス74.4%）に過ぎない⁸⁾。アメリカのクリントン政権が、公的医療保険の導入をはかろうとして挫折した背景には、私的負担の増大に引きずられて国民医療費が増高していくのをなんとか食い止めようとする事情がからんでいた。

公的負担の水準が高くなっても、それによって私的負担が軽減されれば、国民的には負担は重くならない。いずれにしても、「国民負担」「国民負担率」という言葉を用いるならば、私的負担も視野に入れ、社会保障水準や生活水準をめぐる公的負担と私的負担の関係性を経済的社会的に明らかにすべきであろう⁹⁾。最近、社会保障審議会の社会保障将来像委員会第2次報告（1994年9月8日）が、公的負担の削減は私的負担の増大につながることを指摘し、「国民の費用負担という場合には、公私の費用を併せて考えるべきである」とのべているのは至極妥当である。

8) 経済企画庁編『世界経済白書』（平成7年版）、146ページおよび154ページ。

9) 里見賢治、前掲、17-23ページ参照。氏は、租税・社会保障負担は、「負担」の問題であるよりは、国民経済内部における「還流」の問題であるとし、所得再分配を仕組みとしてもつ公的負担による社会的扶養と所得分配の歪みを放置した私的負担による扶養との違いを重視している。

(5) 「国民負担」と所得の再分配

社会保障の重要な経済的機能は共同的消費の組織化を通じて所得の再分配を行うことである。社会保険には、年金のように世代間に及んで再分配がなされる制度もあれば、医療保険のように健康者と病人の間でそれがなされる制度もある。この場合世代間や健康者と病人の間といった再分配の次元の他に、水平的か垂直的かという次元が存在する。租税一般財源でまかなわれる生活保護や社会福祉は中高所得者層から低所得者層への移転がなされ、垂直的再分配の性格をもつ。社会保険においても、企業負担は垂直的再分配の機能を担っているといえよう。いずれにしても、社会保障は、こうした所得再分配を行うことが制度的機能の重要な特徴であって、再分配の効果と効果を高めるための財源調達方式とは社会保障制度の経済的根幹をなしている。

しかし、「国民負担率」の概念には、こうした所得再分配の効果とそれにかかわる財源調達方式の議論が組み込まれていない。1990年代に入ってから財政制度審議会の報告や行革審の答申で、「国民負担率」の今後の上昇は、租税負担率よりも社会保障負担率、要するに社会保険を主体に負担を高めていくことが、「受益と負担の関係が明白」という理由で強く主張されるようになった。しかし、それらは、のぞましい社会保障水準を達成するための租税と社会保険料の最適な組み合わせを意図したものではないし、再分配の効果を積極的に高めようとするものでもない。

国民負担率が上昇するとして、それが主に社会保障負担率の上昇によるものとすれば、社会保障水準が同時に上昇するであろうということは想定できる。しかし、それが租税負担率の上昇によるものとして、租税負担の増加分が社会保障財源に充当されなければ、社会保障水準にはなんら関係なくなる。税負担水準と社会保障水準とは本来次元が異なるからである。また、社会保障負担率が上昇しても、それが垂直的な再分配効果を伴うものでなかったりすると、負担の不公平が国民的に問われることになる。社会保険は、企業の保険料の拠出割合が低ければ、大きな所得再分配効果をもたないし、給付水準の改善もた

いして期待できない。

再分配の効果とその効果を高めるための財源調達方式を明瞭にすることは、非常に困難な問題である。社会保障の財源調達方式をめぐって一般に問題となるのは、租税と社会保険料の組み合わせである。しかし、今日までの財政学上の研究から知りうるのは、社会の全構成員を対象とするものは一般税、社会の一部構成員を対象に受益と負担の関係を明確にする場合は保険料、さらには社会内の特定グループの費用負担配分を最適化する場合には目的税によるのがのぞましい、といった点である。しかし、その最適な組み合わせの基準となると、必ずしも明確にされていない。なぜならば、社会保障はナショナル・ミニマム保障、すなわち国民生活の最低水準保障を理念としているが、このナショナル・ミニマムをどのように決めるのか、どのような財源調達方式で実現するのかが明確ではない—実際には国民的合意が困難である—からである¹⁰⁾。

医療保障を国際比較すればわかるが、イギリスの国民保健サービス（NHS）ように国の一般財源でまかなう方式もあれば、わが国のように社会保険方式をとっている国もある。あるいは、社会保険だけでは完結しえず、社会保険と一般財源とを併用しなければならない場合もありうる。現在わが国で構想されている公的介護保険制度も保険料だけで制度をまかなうことは困難で、一定割合の国庫負担を投入せざるをえず、さらには一般財源による生活保護制度や社会福祉の措置制度の併用も必要になるやも知れない。

III 「国民負担」とその限界

(1) 人口高齢化の国民経済への影響

人口高齢化がわが国の経済と財政にいかなる影響をおよぼすかについて、政府のマクロ分析が初めて登場したといってよいのは、平成7年版『経済白書』においてである。その結果がどうであったかは、小論の文脈からいってもおおむねに興味をもたれるので、簡単に触れておきたい。

10) 大川政三編『財政論』有斐閣、1970年、617ページ参照。

『経済白書』は、まず、経済面から見て人口高齢化のどこが問題であるかと問い、「2つの懸念」として扶養負担の増加のおそれと経済成長の鈍化のおそれをあげている。後者の、高齢化が経済成長の鈍化につながる経路として、①マクロの労働力率の低下率が高まる。②マクロの貯蓄率が低下し、これが金利上昇と投資の抑制を通じて資本装備率を低め、労働生産性を低下させる。③創造性を発揮できる人材の減少によって技術進歩率が低下する。④政府規模の拡大が経済活動を非効率にする、などの可能性を指摘している。『白書』は、高齢化による扶養負担の増大に関しては、労働生産性と労働力率の動向が楽観的見通しと悲観的見通しを分ける鍵としている。マクロ経済への影響に関しては、先の経路を立ち入って吟味し、高齢化の技術進歩率への影響では「創造性喪失効果」（高齢化で創造性や積極性の発揮が乏しくなる）は存在せず、「規模の経済喪失効果」（労働力人口増加率の低下による集団的な力の低下）を上回る「労働節約促進効果」（労働力人口増加率の低下が、労働力に頼らない生産方法の開発を促す）があって、全体的には技術進歩率を高めること、貯蓄率への影響では高齢化がマクロの家計貯蓄率を低下させる方向に作用することが予想されること、しかし投資に関しては金利動向が国内だけでなく国際的条件をもつために予測しがたいこと、などの論点を展開している。結局、総合的な分析からいえるのは、シナリオには「多様な可能性」が考えられ、「純粹に人口の高齢化だけを考慮すると、その経済成長への影響は必ずしも悲観的なものとは限らない」¹¹⁾というのが、『白書』の結論である。

次に、『白書』は、人口高齢化の財政への影響を分析している。そこでは、まず老年人口割合と社会保障給付費のこれまでの対応関係を振り返り、老年人口割合1%ポイントの上昇が社会保障給付費のGDP比1%ポイントの上昇とおおむね対応してきたことを検証し、次に将来見通しについては「21世紀福祉ビジョン」の3つのケースの仮定を紹介し、さらに先進国のクロスセクション・データで老年人口割合が高い国ほど社会保障支出のGDPに占める割合が

11) 経済企画庁編『経済白書』（平成7年版）、372ページ。

高いことを示し、あと世代間の所得再分配が将来の財政負担を通じて「見えない政府債務」をどの程度生じさせるか、を推計している。

平成7年版『経済白書』の分析の結論は、要するに、人口高齢化の経済成長への影響は必ずしも悲観的とはいえないが、財政への影響については「厳しい課題が待ち受けている」というものである。

だが、『白書』の分析が得た結論は、人口高齢化は社会保障給付費を増大させ国民負担率を上昇させるということであって、人口高齢化が経済成長にマイナスであるという一般的な因果関係は得られず、あるいは国民負担率の一定限度を超えた上昇が経済を阻害するという関係も明らかにされなかった。人口高齢化がわが国の財政に長期的に厳しい影響をおよぼすことについては首肯できる。しかし、この『白書』の分析結果をもってしても、マクロ経済視点から「国民負担率」の概念を採用し、その上限を設定しなければならないという理由は生じない。

(2) 租税負担率と担税限界力

以上のように、「国民負担」の概念とともに「国民負担率」の限界論も理論的実証的な根拠を見出すことができない。だが、かといってここで論を止めるわけにはいかない。それは、議論を振り出しにもどすわけではないが、人口の高齢化によって国民の租税負担や社会保障負担が増えるという見通しに立つ限り、国民の負担能力から見て適度の負担水準がどうかという問題や負担の構造がどうあるべきかという問題に無関心ではありえず、また、「国民負担率」が際限なく高くなることが国民経済に無影響であるはずはないからである。

とはいっても、ここではいまのべた点を全面的に論じる準備もないので、問題を限定して、「国民負担率」の上限論に類似した財政学上の議論として、租税負担率と担税能力をめぐる議論を想起してみよう。

租税負担率の限界、すなわち国民所得のうちどれだけの割合を租税で吸収することができるかという問題は、第2次世界大戦後しばらく財政学のトピック

スであった。まず最初にこれに関して、「国民所得の25%が限界」であるという有名な命題を提起したのはコーリン・クラークである。クラークは、次のようにのべていた。

「……課税の安全な最高限度は、国民生産の25%であることを証明する立派な経済学上の証拠がある。

この25%の数字は、多くの国々の経験に基づくものである。国民所得に対するこの割合を超えた課税が2、3年以上にわたって行われると、平価の切下げおよび物価の騰貴という現象が続いて現れてくるであろう。そしてもし国民所得に対するこの課税の割合が25%以下に引下げられると、ただちにこれらの現象がおさまることがわかるであろう。このように過重な課税の下において、平価の切下げおよび物価の騰貴といった現象が現れてくる理由は、過重な課税がいろいろの面から経済の安定を阻害するからである。」¹²⁾

しかし、その後、クラーク命題に対しては、統計的実証方法の不十分さや理論的根拠の薄弱さなどが指摘されてきた。U.K. ヒックスなどは、「政府当局の使いうる金額には究極的な限度があるのが当然であるが、その限度は、市民の生活維持に残しておかねばならない額によって決められる。この『担税能力』の限度内で、おそらくもう一つの限度があるが、それは、市民が所得のうちのいくばくを欲望の共同充足にあてようとする意向をもっているかの割合によって決められる」¹³⁾とのべて、クラークよりもはるかに高い水準での租税負担率の可能性を示唆した。「担税力限界は国民所得の一定比率ではありえないし、まして、一定水準のものではありえない」¹⁴⁾という主張に見られるように、今日の財政学では、租税負担率に一定の上限があるとする考えを排除する

12) コーリン・クラーク著、加藤清訳『社会保障と租税』日本評論新社、1956年、5ページ。なお、このクラーク命題については、一河秀洋氏がそれに寄せられた批判的な論点を紹介しつつ検討を加えている。詳しくは、同氏の『比較財政論』白桃書房、1975年、第5章I「租税負担率と担税力限界」の節を参照されたい。

13) U.K. ヒックス著、巽博一・肥後和夫訳、前掲、16ページ。

14) 一河秀洋、前掲、196ページ。

傾向も存在する。結論的にいえば、「国民所得の25%が限界」というクラークの主張は財政学上の合意を形成するに至らなかったといってよい。

ただし、今日的視点からいって、クラークの主張は重要な示唆を有している。わが国を先頭に、先進各国の財政は、租税負担率が上昇する一方、巨額の累積赤字によっていつ何時インフレが発生するかもしれないという「時限爆弾」を抱えた状況にあるからである。クラークが国民所得の25%を上限としたのは、それ以上になると貨幣価値の不安定を惹起することを危惧したからである。政府は、国民の租税負担に限界を感じると、租税負担を先取りして借入に財源を求めようとする。しかし、赤字財政はある水準を越えるとインフレ誘発効果をもち、貨幣価値を減少させて国民経済や国民生活にさまざまなマイナスの影響をおよぼす可能性をもつ。こうした状況は、もはや租税負担率が経済的マイナスを招くという意味で、経済的に見た担税能力の限界といえるであろう。租税負担率の限界をインフレを発生させないレベルとするのは、オーソドックスな限界論の一つであると思われる。

クラークの、租税負担率は「25%が限界」とする主張は、重税型福祉国家に対する先鞭をつけた批判でもあった。彼は、福祉国家が重税型に陥らないための代替方策を提起した。これは別途に検討されるべき今日的価値を含んでいる¹⁵⁾。しかし、さしあたりは、クラークの主張は重税がインフレを誘発して国民経済の混乱と国民生活の不安を招くおそれがあるという、インフレ警告説として受け取っておくべきであろう。ただし、今日の先進各国が巨額の財政赤字を抱えているといっても、福祉国家自体は必ずしもインフレ国家ということとはできないし、租税・社会保障負担率を上昇させる社会保障の発展が必ずしも宿命的にインフレを招くということもできない。

15) この点については、池上惇『減税と地域福祉の論理』三嶺書房、1984年、第1章第2節の「コーリン・クラークの減税の論理」を参照されたい。

IV 新たな高福祉・高負担ビジョンの必要性

わが国には昔「貧乏人の子沢山」という言葉があった。今後は定めし「豊かな国の老人沢山」ということになるだろう。「高齢化危機」が叫ばれてきたが、国民の扶養負担感からいえば、沢山の子どもたちの扶養が私的扶養として個々の貧しい家計にのしかかっていた昔の方がかえって大きかったと思われる。現代では、日本は経済大国となり、老人の扶養は、一部が私的な負担にまかされているとしても、年金制度や社会保障制度の整備によって社会的扶養の形態が発達している。したがって、現在の老人扶養は、個々の家計単位の私的扶養の問題ではなく、社会的扶養の発達に伴う国民経済的な問題になっている。ただし、そうだからといって、個々の家計と無関係になるわけではない。社会全体からその費用が調達されるので、個々の家計は税金や社会保険料の負担、いわゆる「国民の負担」といったかたちで関係をもつことになる。

こうした「国民の負担」が人口高齢化に伴いどう変化するのか、負担の増加が見込まれるとき、租税負担と社会保険料のような税外負担の組み合わせをどうしていくのかといったことを検討することは、それ自体必要な課題である。

しかし、本稿で考察してきたように、初めに国民負担率ありき、の議論は何ら根拠をもっていない。「国民負担率先決」論が先走れば、高齢化に対応して日本の社会保障のいっそうの充実が必要であるのに、入り口のところでその目標や努力をめぐる議論をシャット・アウトしてしまうことになる。社会保障将来像委員会第2次報告が、国民負担率に関して「数量的な目標を定めてもあまり意味がない」と指摘したのは、そうした懸念にもとづいたものであると推測される。

では、今後はいかなる方向での議論が求められるであろうか。

まず第1に、「国民負担率」を媒介項とした、人口高齢化が経済成長を鈍化させるといった議論はもはや不要である。その理由については、本文中で論じたのであらためて繰り返すまでもない。

社会保障給付費、租税・社会保障負担率等の国際比較 (%)

国 名	社会保障給付費 の対国民所得比 1991年度	老年人口比率 (65歳以上 人口比率) 1991年	租税・社会保障負担の 対国民所得比(1991年)		
			租税負担	社会保障 負担	計
日 本	13.8%	12.6%	27.1%	11.6%	38.7%
1993年度	15.2	13.5	24.3	12.1	36.5
ア メ リ カ	18.0	12.6	25.6	10.6	36.2
イ ギ リ ス	24.5	15.7	40.0	10.7	50.7
ド イ ツ	29.7	15.0	29.1*	21.7*	50.8*
フ ラ ン ス	34.9	14.2	34.2*	28.4*	62.6*
スウェーデン	49.0	18.2	52.8	21.7	74.5

(注) 1. ドイツおよびフランスの租税・社会保障負担の対国民所得比(*)については、1990年の数値である。

2. ドイツについては、1990年までは旧西ドイツ、1991年からは統一ドイツ(旧東ドイツをふくむ)の数値である。

3. 租税・社会保障負担の対国民所得比は大蔵省調べによる。

(出所) 経済企画庁編『経済白書』(平成8年版)

第2に、新たな高福祉・高負担のビジョンを検討すべきである。最後に、その理由について触れておこう。

わが国の現在の租税・社会保障負担率は、国際比較においてきわめて低位にある。1991年のそれは38.7%、1993年は36.5%で、スウェーデン74.5%(1991年)、フランス62.6%(1990年)、ドイツ50.8%(1991年)、イギリス50.7%(1991年)などと比較してもその低位ぶりは一目瞭然である(表を参照)。アメリカは36.2%(1991年)で日本よりも低い、これはすでに触れたように、公的医療保障制度がないために租税負担率や社会保障負担率が相対的に低くなっているためである。こうした現状からいえることは、今後高齢化に対応して社会保障水準を国際的水準に高めていくのに、わが国はまだ負担率を大幅にあげる余地があり、また、あげる必要性があるということである。

「国民負担」の概念は議論としては排除されるべきであるが、将来にわたって社会保障のための財源をどのように確保していくかという問題は、まだ解決

されていない。そして、高福祉の実現のためには高負担が必要であるという、リアルな現実認識も必要である。かつてわが国で1970年代に「高福祉高負担」論が唱えられたときは、国民には不人気で不発に終わった。それは、高福祉の目標や内容が不明で、既負担の不公平を放置したまま国民に高負担を求めようとしたからであった¹⁶⁾。そうした轍を繰り返してはならないが、そのためにはすでに論じたように、一方で高齢化社会にふさわしい社会保障の将来目標を積極的にかかげるとともに、他方では所得再分配の効果を明確にした財源調達方式を軸とする、新たな高福祉・高負担のビジョン形成が求められている。

16) 三浦文夫・小林節夫共編『高齢化社会と社会保障』中央法規出版、1981年、117-119ページ。